

УДК 342.9

В. М. БЕВЗЕНКО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Херсонський юридичний інститут
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ: СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ

Правовідносини у будь-якій галузі права відіграють чи не найголовнішу роль – через них здійснюються суб'єктивні повноваження, виконуються функції уповноважених суб'єктів, реалізуються завдання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Публічні правовідносини є основними й для адміністративного процесуального права, оскільки визначають коло потенційних учасників адміністративного судочинства, дозволяють відмежувати суб'єктів владних повноважень від інших, подібних до них суб'єктів. Зміст та особливості публічно-правових відносин обумовлюють спрямованість та послідовність дій адміністративного суду, уповноваженого розглядати та вирішувати конкретний публічно-правовий спір. Через правовідносини здійснюються процесуальні повноваження учасників адміністративного судочинства.

Ми переконані, що ґрунтовне розкриття поняття та ознак публічно-правових відносин має не лише теоретичне, але й прикладне, адміністративно-процесуальне значення, оскільки дозволяє правильно встановити підвідомчість і підсудність того чи іншого публічно-правового спору, вчасно розпочати судовий захист порушених, невизнаних, скасованих чи іншим чином обмежених суб'єктивних прав, свобод, інтересів, належним чином підготувати адміністративну справу до судового розгляду.

Тема правовідносин залишається однією із проблемних та актуальних, і це попри те,

що їй свого часу приділялася значна увага представниками різних галузей юридичної науки – Ю. К. Толстим, С. С. Алексєєвим, О. Ф. Скакун, В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, В. А. Дерещ. Разом із тим, прийняття в Україні нового законодавства, у тому числі й адміністративного процесуального, обумовило виникнення й розвиток таких правовідносин, які за своїми ознаками й змістом принципово різняться від існуючих. Так, серед науковців та практикуючих юристів дедалі частіше виникають дискусії з приводу юридичної природи та сутності так званих публічних правовідносин.

Отже, у даній статті ми ставимо за **мету** проаналізувати особливості публічних правовідносин і навести їх характерні ознаки.

Для нашого дослідження принципове значення має з'ясування не просто поняття правовідносин – важливо правильно визначити власне публічні й непублічні правовідносини, тому наразі ми зупинимося на аналізі ознак публічно-правових відносин.

З'ясування юридичної природи публічності правовідносин забезпечує чітке й однозначне визначення сторонами, судами, процесуальними представниками, іншими учасниками адміністративної справи спорів, які мають розглядатися виключно у порядку адміністративного судочинства; розуміння публічності правовідносин дозволяє також запобігти здійсненню адміністративними судами правосуддя у справах, які мають розглядатися й вирішуватися у порядку іншого (консти-

туційного, кримінального, господарсько-го, цивільного) судочинства.

Поняття «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний) слід розуміти як «відкритий», «гласний», «суспільний» [1, с. 560]. Отже, як попередній висновок щодо публічності правовідносин можемо констатувати, що це відносини, які, виникнувши, поширюються або можуть поширюватися на суспільство в цілому або на його значну частину і через це мають загальнозначущий, загальносуспільний характер.

Наступною ознакою, яка дозволяє зробити висновок про публічний характер правовідносин, є наявність у цих відносинах такого елемента, як правовий обов'язок, який, на переконання А. І. Єлістратова, за будь-яких обставин наявний у складі публічних правовідносин. Публічне право висуває свої вимоги до посадових осіб і громадян задля загального блага й, таким чином, примушує їх покладати в основу своєї публічної діяльності суспільний обов'язок. Цей момент обов'язку не виключає більшого чи меншого простору, який надається нормами публічного права учасникам правовідносин. Однак, як би не розширювалися внаслідок цього публічні повноваження влади й громадян, обов'язок продовжує відігравати у публічному праві визначальну роль. Власне можливість використовувати публічне право у більшому чи меншому обсязі або ж зовсім його не використовувати підпорядкована саме правовому обов'язку. Отже, у публічно-правових відносинах вимогам суспільного обов'язку підпорядковані публічні права як органів державної влади, інших суб'єктів публічних повноважень, так і фізичних та юридичних осіб [2, с. 145–146]. Саме наявність в органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, наділених публічними повноваженнями правового обов'язку й примушує їх вступати у публічно-правові відносини, здійснювати у них свої повноваження.

Слід також додати, що правовий обов'язок передбачений законодавством із метою забезпечення досягнення конкретного суспільно-державного результату:

– задоволення правових інтересів (наприклад, внесення на розгляд сільської ради питання щодо виділення жителям села земельної ділянки, включення до виборчого списку особи) або створення певних благ (пільг) (підтримання автошляхів населеного пункту у якісному стані, будівництва споруд і будинків загального користування, запровадження для населення пільгових тарифів на користування комунальними послугами) для значного кола учасників суспільних відносин. Ці інтереси є неоднорідними й нерідко можуть суперечити один одному (інтереси держави – інтересам територіальної громади, інтереси територіальної громади – інтересам конкретної особи тощо). Правовий інтерес може бути визначений як прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільне значення, тобто блага, що є важливими не для однієї особи, а для значної кількості людей [3, с. 105];

– сприяння в реалізації та захисті суб'єктивних прав, свобод, інтересів фізичними та юридичними особами. Так, наприклад, відповідно до норм Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» організація та здійснення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (обов'язок щодо державної реєстрації) покладається на спеціально уповноважений орган з питань державної реєстрації, виконавчий комітет міської ради міста обласного значення, районну, районну у містах Київ та Севастополь державну адміністрацію (ст. ст. 5, 7). Таким чином, вказані суб'єкти сприяють у здійсненні фізичними та юридичними особами їх конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42 Конституції України);

– виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань та функцій, таких, наприклад, як

охорона громадського порядку, захист суб'єктивних прав, свобод, інтересів тощо. Зокрема, головну роль серед місцевих органів виконавчої влади відіграють державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, планування, координацію, оперативне керівництво господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю, об'єднують реалізацію державної політики в певних сферах, а також виконують повноваження, делеговані їм відповідними радами [4, с. 29];

– здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами основних завдань, передбачених нормами чинного законодавства. Такими допоміжними функціями, зокрема, є: організація внутрішньої діяльності апарату органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державного підприємства, установи, організації; організація та проходження служби в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах, організаціях їх посадовими особами.

Реалізація правових обов'язків органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, наділеними публічними повноваженнями, завжди має процедурний характер, оскільки практично таке здійснення завжди втілюється у сукупності дій, спрямованих на досягнення конкретного результату. Отже, практичне існування будь-яких, конкретних публічно-правових відносин так чи інакше пов'язане із відповідною адміністративною процедурою, урегульованою юридичними нормами. Процесуального оформлення потребують такі елементи адміністративного розгляду, як діяльність щодо правозастосування та діяльність щодо його забезпечення [5, с. 12].

Другий елемент публічно-правових ві-

дносин – їх об'єкт. У науковій літературі він не отримав усталеного, загальнови-знаного тлумачення, і дискусії щодо його змісту продовжують тривати. Проаналізуємо об'єкт публічно-правових відносин на прикладі відносин, закріплених ст. ст. 17, 18 КАС України, у яких передбачено, що компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

6) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

7) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Як впливає зі змісту вказаних адміністративних процесуальних норм, публічно-правові відносини можуть виникати з приводу, по-перше, рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічних повноважень (п.п. 1, 3 ч. 1 ст. 17, п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 18 КАС України), по-друге, рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічних (невладних) повноважень (п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС України) та, по-третє, дій чи бездіяльності

фізичних чи юридичних осіб, які здійснюють суб'єктивні права, свободи, інтереси публічно-правового характеру (п.п. 2, 4 ч. 1 ст. 17 КАС України).

Отже, об'єктом публічно-правових відносин слід вважати рішення, дії або бездіяльність усіх без виключення суб'єктів публічних повноважень, види яких нами були раніше зазначені. Важливо зробити застереження, що це не будь-які рішення, дії або бездіяльність, а лише ті, що вчиняються у зв'язку із виконанням правового обов'язку (обов'язок суб'єкта владних повноважень розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду) або у зв'язку зі здійсненням передбаченого законодавством права (право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до суб'єктів владних повноважень). Дійсно, без реалізації передбачених адміністративно-правовими нормами дій або без стримування від дій правовідносини є безпредметними. Ці дії можуть бути пов'язані з повсякденною роботою виконавчих органів (наприклад, видання правового акта управління), з реалізацією суб'єктивних прав і обов'язків (наприклад, обов'язків щодо додержання паспортної системи, права на оскарження дій посадових осіб), правовідносини, пов'язані з матеріальними предметами (передавання майна від однієї підпорядкованості до іншої на основі розпорядчого акта). В останньому випадку об'єктом адміністративних відносин є не майно, а відповідні дії людей щодо цього майна; права й обов'язки цих людей визначаються адміністративно-правовими нормами саме у зв'язку з передаванням майна [6, с. 19].

Крім рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, об'єктом публічно-правових відносин можуть бути і події – повінь, землетрус, масове захворювання людей або домашньої худоби тощо. Так, наприклад, згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні

надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства тимчасово може вводиться надзвичайний стан. У свою чергу, введення на території України або в окремі її місцевості режиму надзвичайного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу. Системі органів державної влади та місцевого самоврядування надається право здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану. Введення режиму надзвичайного стану допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [7, с. 21].

Розглянувши таким чином складові публічно-правових відносин, проаналізуємо ще одну категорію, нерозривно пов'язану із цими відносинами – метод правового регулювання. Деякі сучасні науковці стверджують, що для публічно-правових відносин характерний виключно імперативний метод правового регулювання, а тому ці відносини утворюються на засадах підпорядкування. Так, на думку С. В. Ківалова, характерним для публічного права є формування та використання владних відносин, за яких норми приймаються і реалізуються за принципом «команда – виконання». Суб'єкт прийняття обов'язкових рішень не зв'язаний згодою сторони, якій вони адресовані. Більше того, наголошує науковець, публічні право-

відносини виникають зазвичай у супереч бажанню іншої сторони. Для правового регулювання у публічній сфері характерним є зобов'язання, тобто накладення на суб'єктів публічного права обов'язку діяти в певному напрямку для досягнення тієї чи іншої мети. Досить часто імперативний метод проявляється у забороні певних дій [8, с. 18–19; 3, с. 104, 105].

Із таким розумінням методу правового регулювання публічно-правових відносин важко погодитися, оскільки нині ці зв'язки, на відміну від періоду радянської державності, виникають, розвиваються та припиняються також і на добровільних засадах. Безсумнівним є факт, що обов'язковим учасником відносин, урегульованих нормами адміністративного права, як правило, є орган державної влади, що, однак, не обов'язково означає набуття ним статусу суб'єкта управління та безальтернативне підкорення його волі певного об'єкта управління. Так, наприклад, при реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців засвідчується факт створення або припинення юридичної особи, набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, шляхом унесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру. Дійсно, певні управлінські функції (контроль, облік) щодо фізичної чи юридичної особи здійснює центральний орган виконавчої влади з питань державної реєстрації, що, однак, не дозволяє однозначно визнати їх об'єктом і суб'єктом управління. Особа, яка звернулась до органу державної влади для реєстрації, має право вибору певного виду поведінки, у будь-який час на власний розсуд може розірвати або змінити правовідносини з реєструючим органом [9, с. 164, 165].

Тому слід вести мову не про домінування приписів у адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, підпорядкування одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень, а про їх більш широке, порівняно з іншими галузями права, зокрема, приватними, використання із одночасним застосуванням певного обсягу дис-

позитивних методів [9, с. 164].

Підводячи підсумок вищевикладеного дослідження сутності публічно-правових відносин, наведемо такі їх основні й визначальні ознаки:

- публічно-правові відносини – це завжди суспільні відносини, урегульовані нормами публічного права, основною ідеєю якого є забезпечення гармонії та згоди у суспільстві, балансу інтересів особистості, колективів, спільнот та суспільства в цілому, стабільності держави та її інститутів, стійкості основ економічного та соціального розвитку [10, с. 32]. Отже, будь-які публічно-правові відносини являють собою соціальні зв'язки, у яких суб'єкти цих відносин через взаємні поступки намагаються реалізувати власний правовий інтерес;

- публічно-правові відносини виникають і поширюються у суспільстві або його значній частині;

- у публічно-правових відносинах обов'язково здійснюється правовий обов'язок, який здійснюється задля досягнення одного з указаних завдань: 1) задоволення правових інтересів; 2) сприяння в реалізації та захисті суб'єктивних прав, свобод, інтересів; 3) виконання покладених на конкретний орган публічних (державних, суспільних) завдань та функцій; 4) здійснення допоміжних функцій публічного характеру, спрямованих на забезпечення нормального виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами основних завдань;

- учасником публічно-правових відносин, крім фізичних або юридичних осіб, обов'язково суб'єкт публічних або владних повноважень, який у таких правовідносинах виконує покладений на нього правовий обов'язок;

- у публічно-правових відносинах суцільного підпорядкування волі суб'єкта публічних повноважень не існує, проте у разі виникнення правовідносин публічного характеру із цим суб'єктом на зацікавлену особу (фізичну або юридичну) покладається обов'язок дотримуватися вста-

новлених нормами права певних правил поведінки.

Розвиток вітчизняної адміністративно-правової науки та переоцінка її сутності обумовили розширення змісту адміністративного права, появу нових правових інститутів, розпочалося формування та обґрунтування нової галузі права – адміністративного процесуального права, поновому викладено розуміння існуючих категорій адміністративного права. Безумовно, що такі перетворення торкнулися й публічно-правових відносин, їх складників. Так, вважаємо, що учасниками цих відносин можуть бути й виключно приватні особи – фізичні особи.

По-перше, такий висновок можна зробити, проаналізувавши норми адміністративного законодавства та практики його застосування. Зокрема, у п. 1 ст. 241 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено, що за вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років може бути застосовано такий захід впливу, як зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого. Статтею 40 цього ж кодексу закріплено, що у разі заподіяння майнової шкоди громадянину, підприємству, установі або організації внаслідок адміністративного правопорушення адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від розміру шкоди, крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 40 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Отже, у чинному адміністративному законодавстві безпосередньо передбачена можливість фізичних осіб вступати між собою у публічно-правові відносини.

По-друге, публічно-правові відносини між фізичними особами виникають унаслідок конкуренції застосування цими особами наданих їм публічних прав або виконання ними обов'язків публічно-правового характеру. Така конкуренція може виникнути як наслідок одночасного здійснення двома і більше фізичними особами: 1) права обирати на певній території дільниці до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України), 2) права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції України), 3) здійснення інших конституційних прав, 4) обов'язку сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, установлених законом (ст. 67 Конституції України).

По-третє, фізичні особи вступають одна з одною у публічно-правові відносини в результаті невиконання або неналежного виконання суб'єктивного обов'язку чи здійснення права: невиконання обов'язку пропустити транспортний засіб, який знаходиться на головній дорозі, порушення водієм транспортного засобу правил дорожнього руху, яке обумовило зіткнення з іншим транспортним засобом, порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Відтак, участь у публічних правовідносинах виключно фізичних осіб (приватних осіб), дає нам підстави зробити висновок про потребу перегляду завдання національного адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України), яке зводиться лише до захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, суб'єктивні права, свободи та інтереси публічно-правового характеру можуть бути порушені чи обмежені не лише суб'єктами публічних (владних) повноважень, але й фізичними особами, які зовсім публічно-владними повноваженнями не наділені. Тому пропонуємо ч. 1 ст. 2 КАС України доповнити таким реченням: «а також з боку інших фі-

зичних та юридичних осіб».

Проблема публічно-правових відносин на цьому далеко не вичерпана, оскільки ці відносини постійно набувають різного змісту, їх суб'єктний склад оновлюється, а відтак черговим етапом наукових досліджень має стати проблема суб'єктів публічно-правових відносин, особливості здійснення ними публічних повноважень.

Література

1. Словник іншомовних слів / [за ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука]. – К., 1977.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов ; вступ. слово В. В. Коноплева – Симферополь, 2007. – (Серия «Классика конституционного и административного права»).
3. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. А. Банчук ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К., 2006.
4. Соловйова О. М. Організаційно-правові засади формування і діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації : моногр. / Соловйова О. М. . – Х., 2006.
5. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / Перепелюк В. Г. – [2-ге вид., змін. і доп.]. – К., 2004.
6. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб / Беленчук І. А. – К., 2004. – (Економіка. Фінанси. Право).
7. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : наук.-практ. коментар / С. О. Кузніченко, А. В. Басов. – Х., 2006.
8. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підруч. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла, О. І. Бедний; за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса, 2007.
9. Бевзенко В. М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання / В. М. Бевзенко // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 3. – С. 162–167.
10. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учеб. / Ю. А. Тихомиров. – М., 1995.

Надійшла до редколегії 09.01.2009

Анотації

Зроблено висновок щодо сутності публічно-правових відносин. Проаналізовано такі складові публічно-правових відносин, як суб'єкт та об'єкт. Охарактеризовано метод правового регулювання публічно-правових відносин. Доводиться, що складові публічно-правових відносин постійно оновлюються, набувають нового змісту.

Сделан вывод о сущности публично-правовых отношений. Проанализировано такие составные публично-правовых отношений, как субъект и объект. Дается характеристика методу правового регулирования публично-правовых отношений. Доказывается, что составные публично-правовых отношений постоянно обновляются, приобретают новое содержание.

The conclusions about the signs of the public legal relations are made. The components of the public legal relations such as a subject and an object are analyzed. The method of legal regulation of the public legal relations is characterized. It is proved that the contents of the public legal relations get constantly renewed.